



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.369/VR/V
van 13 augustus 2019

avis 66.369/VR/V
du 13 août 2019

over

sur

een voorontwerp van ordonnantie
‘houdende instemming met het
samenwerkingsakkoord tussen het
Waals Gewest, het Vlaams
Gewest, het Brussels-
Hoofdstedelijk Gewest en de
Duitstalige Gemeenschap met
betrekking tot de coördinatie
inzake het toezicht en de naleving
van de gewestelijke wetgevingen
betreffende het werk’

un avant-projet d’ordonnance
‘portant assentiment à l’accord de
coopération entre la Région
wallonne, la Région flamande, la
Région de Bruxelles-Capitale et la
Communauté germanophone
portant sur la coordination du
contrôle et de la surveillance des
législations régionales relatives à
l’emploi’

Op 18 juni 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Economie en Tewerkstelling verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege^(*) verlengd tot 2 augustus 2019, en nogmaals verlengd tot 19 augustus 2019^(**) een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Waals Gewest, het Vlaams Gewest, het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de coördinatie inzake het toezicht en de naleving van de gewestelijke wetgevingen betreffende het werk'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 8 augustus 2019. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jan CLEMENT, Bert THYS en Wanda VOGEL, staatsraden, en Annemie GOOSSENS en Béatrice DRAPIER, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur, en Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 augustus 2019.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^(**) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 18 juin 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Économie et de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 2 août 2019, et encore prorogé jusqu'au 19 août 2019 ^(**), sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination du contrôle et de la surveillance des législations régionales relatives à l'emploi'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 8 août 2019. Les chambres réunies étaient composées de Jacques JAUMOTTE, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jan CLEMENT, Bert THYS et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS et Béatrice DRAPIER, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Roger WIMMER, premier auditeur, et Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 août 2019.

*

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

^(**) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen aan het samenwerkingsakkoord ‘tussen het Waals Gewest, het Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de coördinatie inzake het toezicht en de naleving van de gewestelijke wetgevingen betreffende het werk’.

VORMVEREISTEN

3. Overeenkomstig artikel 10, § 1, 2°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ worden aan het voorafgaandelijk akkoord van de Minister van Begroting voorgelegd, de voorontwerpen van ordonnantie waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan.

Volgens de gemachtigde is het akkoord van de Minister van Begroting niet ingewonnen omdat het voorontwerp geen budgettaire impact zou hebben. In de nota aan de Inspectie van Financiën wordt echter gesteld dat het samenwerkingsakkoord waarmee wordt ingestemd “geen of een slechts zeer geringe impact [heeft] op de uitgaven” en “[n]ormalerweise (...) het voorliggend samenwerkingsakkoord zelfs een gunstige impact op de begroting (heeft)”.

Het staat bijgevolg aan de steller van het voorontwerp om alsnog het vereiste begrotingsakkoord in te winnen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 2

4. Het verdient aanbeveling het samenwerkingsakkoord waaraan instemming wordt verleend ook aan te duiden met de datum waarop dat akkoord is gesloten. In het opschrift van de aan te nemen ordonnantie dient dan eveneens melding te worden gemaakt van die datum.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Artikel 3

5. Artikel 3 van het voorontwerp bepaalt dat de aan te nemen ordonnantie in werking treedt op de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt. Die bepaling van inwerkingtreding is in overeenstemming met artikel 15 van het samenwerkingsakkoord waaraan instemming wordt verleend, dat bepaalt dat het samenwerkingsakkoord in werking treedt op de dag van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van de laatste instemmingsakte. Immers, indien de voorliggende ordonnantie de laatste instemmingsakte zou zijn die in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, wordt op die wijze bewerkstelligd dat de inwerkingtreding van de laatste instemmingsakte volkomen samenvalt met de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord. Dat laatste zou niet het geval zijn indien de laatste instemmingsakte die wordt bekendgemaakt in werking zou treden, volgens de normale regels van inwerkingtreding, op de tiende dag volgend op de dag van bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*. De voornoemde werkwijze kan evenwel enkel het beoogde effect teweegbrengen op voorwaarde dat in alle andere instemmingsakten dezelfde bepaling van inwerkingtreding wordt opgenomen, aangezien het niet op voorhand vaststaat welke instemmingsakte als laatste zal bekendgemaakt worden.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 2

6. Artikel 2, vierde lid, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat, onverminderd de andere bevoegdheden die hun door dit akkoord worden toegekend, “de partijen, met een uitvoerend samenwerkingsakkoord zoals voorzien in artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet [van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’], de nadere regels [kunnen] omschrijven die zijn vereist voor het uitvoeren van dit akkoord”.

Sedert de Zesde Staatshervorming voorziet artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in de mogelijkheid om uitvoerende samenwerkingsakkoorden te sluiten. Die bepaling strekt ertoe de samenwerking tussen de federale Staat en de deelentiteiten te bevorderen en te vereenvoudigen. In de bijzondere wet is niet nader gepreciseerd binnen welk statuut of juridisch kader die uitvoerende samenwerkingsakkoorden gesloten kunnen worden. Uit de bewoordingen van artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit evenwel voort dat die uitvoerende samenwerkingsakkoorden niet ter instemming aan de respectieve parlementen voorgelegd hoeven te worden en dat die akkoorden beperkt moeten blijven tot “de uitvoering” van samenwerkingsakkoorden die wel de instemming van de wetgever verkregen hebben.

Het derde lid van artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan logischerwijze alleen begrepen worden en samengaan met het tweede lid van diezelfde bepaling als in het samenwerkingsakkoord waarvoor de instemming van de bevoegde wetgevers vereist is, de essentiële aspecten vastgelegd worden van de aangelegenheid die daarbij geregeld

wordt, waarbij de daaropvolgende uitvoerende samenwerkingsakkoorden de andere aspecten ervan regelen.²

In het licht van de zo-even geschetste beginselen moeten de in artikel 2, vierde lid, van het samenwerkingsakkoord bedoelde uitvoerende samenwerkingsakkoorden beperkt blijven tot de nadere uitvoering van de elementen waarvan de essentie reeds op afdoende wijze in het voorliggende samenwerkingsakkoord is geregeld.

Het voorgaande geldt des te meer ten aanzien van aangelegenheden die principieel voorbehouden zijn aan de betrokken wetgever, zoals bijvoorbeeld de bescherming van het recht op eerbiediging van het privéleven (artikel 22 van de Grondwet).

Artikel 14

7. Luidens artikel 14 van het samenwerkingsakkoord worden de geschillen tussen de partijen bij dit akkoord met betrekking tot de interpretatie en de uitvoering van dit samenwerkingsakkoord voorgelegd aan een rechtscollege, in de zin van artikel 92*bis*, §§ 5 en 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Overeenkomstig artikel 92*bis*, § 5, vierde en achtste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moet in de samenwerkingsakkoorden een regeling worden getroffen voor de wijze waarop de leden van het samenwerkingsgerecht, met uitzondering van de voorzitter, worden aangewezen en voor de werkingskosten ervan.

Artikel 14 van het samenwerkingsakkoord moet bijgevolg met een regeling in voornoemde zin worden aangevuld.

*

² Zie in die zin, onder meer, advies 63.447/VR van 12 juni 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 februari 2019 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 5 oktober 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de financiering van de strategische spoorweginfrastructuren’ *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3413/001, 33 tot 46, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63447.pdf>.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération 'entre la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination du contrôle et de la surveillance des législations régionales relatives à l'emploi'.

FORMALITÉS

3. Conformément à l'article 10, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget', les avant-projets d'ordonnance qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses, sont soumis à l'accord préalable du Ministre du Budget.

Selon le délégué, l'accord du Ministre du Budget n'a pas été recueilli parce que l'avant-projet n'aurait pas d'impact budgétaire. Or, la note à l'Inspection des Finances indique que l'accord de coopération auquel il est porté assentiment n'a pas d'impact ou n'a qu'un impact très limité sur les dépenses et que normalement, l'accord de coopération à l'examen a même un impact favorable sur le budget.

Par conséquent, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de recueillir encore l'accord budgétaire requis.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 2

4. Il est recommandé que l'accord de coopération auquel il est donné assentiment indique également la date à laquelle il a été conclu. L'intitulé de l'ordonnance à adopter doit donc également mentionner cette date.

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

Article 3

5. L'article 3 de l'avant-projet dispose que l'ordonnance à adopter entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. Cette disposition d'entrée en vigueur est conforme à l'article 15 de l'accord de coopération auquel il est donné assentiment, qui dispose que l'accord de coopération entre en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge* du dernier des actes d'assentiment. En effet, si l'ordonnance à l'examen devait être le dernier acte d'assentiment publié au *Moniteur belge*, la concomitance parfaite de l'entrée en vigueur du dernier acte d'assentiment avec celle de l'accord de coopération serait ainsi réalisée. Tel ne serait pas le cas si le dernier acte d'assentiment publié entrerait en vigueur, conformément aux règles usuelles d'entrée en vigueur, à savoir le dixième jour suivant le jour de la publication au *Moniteur belge*. Toutefois, le procédé précité ne peut produire l'effet escompté qu'à condition que la même disposition d'entrée en vigueur soit inscrite dans tous les autres actes d'assentiment, dès lors qu'il n'est pas établi d'avance quel acte d'assentiment sera publié en dernier.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 2

6. L'article 2, alinéa 4, de l'accord de coopération dispose que sans préjudice des autres pouvoirs qui leur sont attribués par cet accord, « les parties peuvent, par un accord de coopération d'exécution tel que prévu à l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale [du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'], définir les modalités nécessaires à la mise en œuvre de cet accord ».

Depuis la Sixième Réforme de l'État, l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit la possibilité de conclure des accords de coopération d'exécution. Cette disposition a pour objectif de faciliter et de simplifier la coopération entre l'autorité fédérale et les entités fédérées. Le statut et le cadre juridique dans lequel ces accords de coopération d'exécution peuvent être conclus n'ont pas été davantage précisés dans la loi spéciale. Il découle néanmoins de la lecture de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 que ces accords de coopération d'exécution ne doivent pas être soumis à l'assentiment des parlements respectifs et que ces accords doivent se limiter à « l'exécution » d'accords de coopération qui eux ont reçu l'assentiment du législateur.

L'alinéa 3 de l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne peut être logiquement compris et concilié avec l'alinéa 2 de cette même disposition que si l'accord de coopération, pour lequel l'assentiment des législateurs compétents est requis, fixe les éléments essentiels de la matière qu'il entend traiter, les accords de coopération d'exécution subséquents en réglant les autres aspects ².

² Voir en ce sens, notamment, l'avis 63.447/VR du 12 juin 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 15 février 2019 'portant assentiment à l'accord de coopération du 5 octobre 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au financement des infrastructures ferroviaires stratégiques' Doc. parl., Chambre, 2018-2019, n° 54-3413/001, pp. 33 à 46, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63447.pdf>.

Au regard des principes évoqués ci-dessus, les accords de coopération d'exécution visés à l'article 2, alinéa 4, de l'accord de coopération doivent rester limités à la mise en œuvre des éléments dont la substance est déjà adéquatement réglée dans l'accord de coopération à l'examen.

C'est d'autant plus vrai en ce qui concerne les matières qui sont en principe réservées au législateur concerné, comme par exemple la protection du droit au respect de la vie privée (article 22 de la Constitution).

Article 14

Selon l'article 14 de l'accord de coopération, les litiges entre les parties à cet accord concernant l'interprétation et l'exécution de cet accord de coopération sont soumis à une juridiction au sens de l'article 92*bis*, §§ 5 et 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Conformément à l'article 92*bis*, § 5, alinéas 4 et 8, de la loi spéciale du 8 août 1980, les accords de coopération doivent régler le mode de désignation des membres de la juridiction de coopération, à l'exception du président, et déterminer le règlement des frais de fonctionnement de cette juridiction.

Par conséquent, l'article 14 de l'accord de coopération doit être complété par un dispositif en ce sens.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jacques JAUMOTTE